KIESRAAD

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
mevrouw A. van Miltenburg
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
16 november 2015

Ons kenmerk
2015-0000635208

Uw kenmerk

Blad
1 van 5

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies over initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen

1. Inleiding

Bij brief van 28 september jl. ontving de Kiesraad van het lid van uw Kamer, de heer N.P.M. Klein, het verzoek om advies uit te brengen over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen (hierna: het initiatiefwetsvoorstel). Dit advies doet de Raad u hierbij toekomen met het verzoek dit door te geleiden naar de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken, bij wie dit wetsvoorstel in behandeling is. Een afschrift van dit advies wordt ook aan de initiatiefnemer van het wetsvoorstel gezonden.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt een kiesstelsel zonder kieskringen en de afschaffing van de hoofdstembureaus voor wat betreft de kandidaatstelling. Kieskringen hebben volgens initiatiefnemer in de praktijk geen daadwerkelijke betekenis meer. Dit onder meer, doordat er vrijwel geen gebruik meer wordt gemaakt van de mogelijkheid om per kieskring verschillende kandidatenlijsten in te dienen. Hiernaast zou het stelsel tot verwarring kunnen leiden bij kiezers, die zich waarschijnlijk niet realiseren dat de lijsten per kieskring kunnen verschillen, en voor een 'onrechtvaardige' zetelverdeling kunnen zorgen. Het afschaffen van de kieskringen zou de transparantie van het kiesstelsel ten goede komen en bijdragen aan een vereenvoudiging van de Kieswet. Omdat voor de vaststelling van de uitslag de tussenkomst van een hoofdstembureau nog wel wenselijk is, wordt voorgesteld voor de uitslagberekening provinciale hoofdstembureaus in te stellen.

2. Samenvatting

De Kiesraad heeft met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot afschaffing van de kieskringen. Er zijn zwaarwegende argumenten aan te voeren die pleiten voor afschaffing van de kieskringen.[1] Zo is het sinds de

[1] De Kiesraad constateerde reeds eerder dat er zwaarwegende argumenten zijn die pleiten voor afschaffing van de kieskringen, en adviseerde dan ook in januari 2011 om hiertoe over te gaan (Advies van 21 januari 2011, kenmerk 2011-0000001212, te vinden op www.kiesraad.nl).

verruiming van het aantal kandidaten op een lijst in 2009, mogelijk om voldoende (regionale) kandidaten op een lijst te plaatsen en is het hiervoor niet meer noodzakelijk om per kieskring verschillende lijsten in te dienen. Afschaffing van de kieskringen zal kiezers meer duidelijkheid bieden, aangezien op het stembiljet alle kandidaten voor de betreffende verkiezing vermeld staan en leiden tot een zetelverdeling die meer in overeenstemming is met de vooraf opgestelde kandidatenlijst. Tot slot zal afschaffing van de kieskringen het kiesstelsel transparanter en daarmee begrijpelijker maken. Dit neemt niet weg dat niet gesteld kan worden dat kieskringen in de praktijk geen daadwerkelijke betekenis meer hebben. Hoewel het er eerder naar uitzag dat niet of nauwelijks meer gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid om per kieskring verschillende lijsten in te dienen, laten de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 en provinciale statenverkiezingen van 2015 zien dat bepaalde partijen van deze mogelijkheid toch gebruik hebben gemaakt.[2] Bovendien komt het bij verkiezingen voor dat partijen een kandidatenlijsten indienen in slechts één of enkele kieskringen.[3] De Kiesraad wijst er voorts op dat door het terugbrengen van het aantal hoofdstembureaus de werklast van de provinciale hoofdstembureaus zwaarder zal zijn dan die van de huidige hoofdstembureaus. Tot slot geldt dat voor de Eerste Kamerverkiezingen het aantal in te leveren ondersteuningsverklaringen aanzienlijk wordt terug gebracht, waarmee de kandidaatstelling laagdrempeliger wordt. De afweging of dit al of niet wenselijk is, acht de Raad met name een politieke keuze.

3. Afschaffing kieskringen

3.1 Historie kieskringen

Het stelsel van kieskringen maakt het politieke partijen mogelijk aan een bepaalde verkiezing met verschillende kandidatenlijsten deel te nemen. Hierop kunnen bijvoorbeeld kandidaten worden geplaatst die in een bepaalde kieskring extra bekendheid genieten. De invoering van de kieskringen vloeit voort uit de herziening van het kiesstelsel in 1917 en was er op gericht de lokale band tussen kiezer en gekozene te verstevigen. Dit, als tegenhanger van een te grote zeggenschap van politieke partijen in de samenstelling van vertegenwoordigende organen. Aangezien het wettelijk toegestane aantal kandidaten per lijst beperkt was, werden politieke partijen als het ware gedwongen tot het inleveren van verschillende lijsten per kieskring.

3.2 Argumenten voor afschaffing kieskringen

Hoewel aan de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010 alle partijen met gelijkluidende lijsten deelnamen en ook bij de drie daaraan voorafgaande Tweede Kamerverkiezingen, niet of nauwelijks meer voor onderling afwijkende lijsten werd gekozen, en de Kiesraad in 2011 constateerde dat partijen hier vrijwel geen behoefte meer aan leken te hebben, heeft een aantal partijen in 2012 wel weer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Ook ten aanzien van provinciale statenverkiezingen is thans sprake van een genuanceerder beeld. Aan de in 2015 gehouden verkiezingen werd in een aantal in kieskringen verdeelde provincies door meerdere partijen met verschillende kandidatenlijsten deelgenomen (bijvoorbeeld door het CDA in de provincies Zuid-Holland en

---

[2] De Kiesraad constateerde in 2011, mede op basis van een studie naar de werking van kieskringen (Kieskringen: Ontwikkeling – werkingswijze – alternatief, Bastian Michel, 2011), dat partijen niet of nauwelijks nog behoefte lijken te hebben aan het bij één verkiezing indienen van verschillende lijsten en gaf in zijn advies van januari 2011 in overweging om de kieskringen bij provinciale staten- en Tweede Kamerverkiezingen niet langer te benutten voor wat betreft de kandidaatstelling (Advies van 21 januari 2011).

[3] Zo bijvoorbeeld bij de Tweede Kamerverkiezing van 9 juni 2010: Heel NL en lijst 19, en bij de Tweede Kamerverkiezing van 12 september 2012: Politieke Partij NXD.

Limburg en de PvdA in provincie Zuid-Holland). De Raad concludeert dat van de huidige mogelijkheid tot indiening van verschillende lijsten bij genoemde verkiezingen door een aantal partijen gebruik wordt gemaakt. Voor Eerste Kamerverkiezingen geldt dit niet, nu hiervan bij de laatste vier verkiezingen geen gebruik meer is gemaakt.

De Kiesraad is van oordeel dat er, ondanks het incidentele feitelijk gebruik van de huidige mogelijkheid tot indiening van per kieskring verschillende kandidatenlijsten, er goede – zwaarwegende – redenen zijn aan te voeren om over te gaan tot afschaffing van de kieskringen:

- Het is op de kandidatenlijsten mogelijk om voldoende (regionale) kandidaten te plaatsen. Hiervoor is het indienen van verschillende lijsten per kieskring niet meer noodzakelijk;
- Het zal kiezers meer duidelijkheid bieden, aangezien op het stembiljet alle kandidaten van een en dezelfde partij voor de betreffende verkiezing staan vermeld. In het huidige stelsel kunnen de stembiljetten per kieskring verschillen, iets wat kiezers zich niet altijd realiseren en wat verwarrend kan zijn als kiezers met een kiezerspas in een andere kieskring stemmen, alsmede ook in relatie tot de uiteindelijke verkiezingsuitslag;
- Het indienen van een zelfstandige lijst in slechts één of enkele kieskringen biedt in de praktijk niet veel kans op een zetel. Voor kiezers kan dit misleidend zijn, voor zover zij geen weet hebben van de minieme kansen van een dergelijke lijst;
- Het huidige zetelverdelingssysteem is zodanig, dat het voor partijen bij deelname met verschillende lijsten niet vooraf te bepalen is hoeveel zetels de verschillende lijsten zullen behalen, waardoor het kan voorkomen dat een zorgvuldig opgebouwde lijstvolgorde door het zetelverdelingssysteem alsnog wordt doorbroken;[4]
- Kieskringen maken het kiesstelsel zodanig ingewikkeld waardoor het stelsel minder transparant is en voor de kiezer het effect van zijn stem moeilijk herkenbaar is.

De Kiesraad deelt in de afweging van deze redenen enerzijds en het feitelijk gebruik dat politieke partijen thans incidenteel nog maken van de wettelijke mogelijkheid tot indiening van verschillende kandidatenlijsten dan wel van kandidatenlijsten in slechts één of enkele kieskringen anderzijds, de conclusie van de indiener van het initiatiefwetsvoorstel dat het wenselijk is te komen tot afschaffing van de kieskringen.

De Raad heeft nog wel enige opmerkingen bij de uitwerking van het voorstel, daar waar het de instelling van provinciale hoofdstembureaus en de Eerste Kamerverkiezingen betreft, hetgeen in de navolgende paragrafen kort wordt toegelicht.

4. Provinciale hoofdstembureaus

4.1 Instelling provinciale hoofdstembureaus

Zolang de uitslagen in persoon moeten worden overgebracht, is de Kiesraad in lijn met het voorstel van mening dat de vaststelling van de uitslag van een Tweede Kamerverkiezingen alleen goed te managen is wanneer alle gemeentelijke uitslagen via tussenkomst van een hoofdstembureau bij het centraal stembureau worden aangeleverd.

---

[4] Hiernaast kan het in het huidige kiesstelsel voorkomen dat het effect van een door een kiezer uitgebrachte stem haaks staat op de wens van de kiezer. Dat houdt in dat een kandidaat niet verkozen is op een bepaalde lijst en geen zetel behaalt, omdat hij op een andere lijst voorkeursstemmen heeft gekregen en op die lijst andere kandidaten boven hem verkozen zijn. Hadden kiezers zich van de stemming onthouden, dan was hij wel verkozen (zie voor een meer uitgebreide toelichting hierop de studie 'Kieskringen: Ontwikkeling - werkingswijze – alternatief, Bastian Michel, 2011, te vinden op www.kiesraad.nl).

Het is de vraag of het voor de berekening van de uitslag de voorkeur verdient voor de hoofdstembureaus de huidige kieskringindeling te handhaven. Hoewel hiervoor praktische argumenten kunnen worden aangevoerd, zijn er ook argumenten die pleiten voor de instelling van provinciale hoofdstembureaus. Een dergelijke, door initiatiefnemer voorgestelde, indeling sluit immers beter aan bij de huidige bestuurlijke indeling van ons land. Deze wijziging brengt wel met zich mee dat de werklast van een aantal hoofdstembureaus zal toenemen. Op dit moment is (voor Tweede Kamerverkiezingen) immers sprake van een verdeling van de werkzaamheden over 20 hoofdstembureaus, waar straks sprake zal zijn van een verdeling over 13 hoofdstembureaus.[5] De Kiesraad heeft hierover navraag gedaan bij de hoofdstembureaus die het betreft. Hieruit blijkt dat de toename van de werklast, mits hiervoor voldoende middelen ter beschikking worden gesteld, naar verwachting geen onoverkomelijke problemen zal opleveren.

4.2 Uitwerking instelling hoofdstembureaus
De toelichting had ten aanzien van de instelling van provinciale hoofdstembureaus meer uitwerking verdiend. Uit de tekst van het wetsvoorstel is weliswaar op te maken in welke gemeenten de hoofdstembureaus gevestigd zijn en hoe de samenstelling is, maar dit wordt niet uitgewerkt in de toelichting. Dit leidt mogelijk tot onduidelijkheid over de precieze vormgeving van provinciale hoofdstembureaus. De Kiesraad adviseert in de memorie van antwoord op te nemen dat het hoofdstembureau van een provincie is gevestigd in de gemeente waar de vergadering van de provinciale staten wordt gehouden en dat een provinciaal hoofdstembureau uit vijf leden bestaat, van wie er één voorzitter en één plaatsvervangend voorzitter is.

5. Eerste Kamerverkiezingen

5.1 Karakter verkiezingen
Voor de Eerste Kamerverkiezingen geldt dat Nederland formeel niet is opgedeeld in kieskringen, maar dat kandidatenlijsten voor één of meerdere provincies kunnen worden ingediend. Dit komt feitelijk neer op opdeling in 12 kieskringen. De keuze hiervoor is historisch verklaarbaar uit de wens tot het leggen van een verband tussen de provincies en de te kiezen Eerste Kamerleden. Om die reden leed in 1983 een voorstel om het gehele land als één kiesgebied te beschouwen schipbreuk. Dit element van een band tussen de Eerste Kamerleden en de provincies die voor hun verkiezing hadden gezorgd, is evenwel in de loop der jaren op de achtergrond geraakt. In de praktijk is de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezingen reeds lang een zaak van de landelijke partijorganen en worden Eerste Kamerleden al geruime tijd als afgevaardigden van de gehele bevolking gezien.[6] De Raad ziet thans geen overtuigende bezwaren tegen de in het wetsvoorstel opgenomen schrapping van de mogelijkheid om bij Eerste Kamerverkiezingen per provincie een lijst in te leveren.

5.2 Ondersteuningsverklaringen
De huidige Kieswet bepaalt dat bij een kandidatenlijst van iedere provincie waarvoor de lijst wordt ingediend, een schriftelijke verklaring van tenminste één lid van provinciale staten wordt overgelegd dat hij de lijst ondersteunt. Als een partij in iedere provincie aan de verkiezing deelneemt, komt dit neer op 12 'ondersteunings-

---

[5] Het betreft 12 provinciale hoofdstembureaus en één hoofdstembureaus gesitueerd op Bonaire voor het Caribische deel van Nederland.
[6] D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling & J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse Kiesrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 233.

verklaringen'. Omdat met voorliggend voorstel geen sprake meer is van het indienen van een lijst per provincie, wordt in het voorgestelde artikel R 2, eerste lid, van de Kieswet bepaald dat voor het inleveren van een lijst voor de Eerste Kamerverkiezingen één ondersteuningsverklaring volstaat. De keuze voor slechts één ondersteuningsverklaring is volgens de Kiesraad goed te begrijpen vanuit het feit dat het bij Eerste Kamerverkiezingen regelmatig voorkomt dat een partij niet in alle provincies aan de verkiezing deelneemt, omdat zij niet in alle provinciale staten afgevaardigden heeft. Zou gekozen worden voor een groter aantal verklaringen, dan zou het voor een partij die slechts in één provincie vertegenwoordigd is, praktisch onmogelijk kunnen worden om aan Eerste Kamerverkiezingen te kunnen deelnemen.

Het verdient aandacht dat het aantal in te leveren verklaringen hiermee aanzienlijk wordt terug gebracht. De verklaring krijgt hiermee ook een andere waarde, aangezien er geen sprake meer is van een directe link tussen een in een specifieke provincie afgelegde ondersteuningsverklaring en de door de partij ingeleverde kandidatenlijst voor die provincie. De kandidaatstelling voor deze verkiezing wordt hiermee laagdrempeliger. De Kiesraad acht de afweging of dit al dan niet wenselijk is met name een politieke keuze.

5.3 Kiesgebied
In de toelichting wordt opgemerkt dat met het vervallen van de kieskringen het gebied voor het indienen van een kandidatenlijst wordt gevormd door de bestuurlijke grenzen van die verkiezing. Voor Europese en Tweede Kamerverkiezingen gelden de landsgrenzen, voor provinciale staten, gemeenteraads- en waterschapsverkiezingen, respectievelijk de grenzen van de onderscheidenlijke provincies, gemeenten en waterschappen. Voor Eerste Kamerverkiezingen ligt de begrenzing voor het indienen van een kandidatenlijst logischerwijze bij de onderscheidenlijke provincies, aldus de toelichting. Deze laatste zin kan verwarring wekken, in die zin, dat daarin gelezen kan worden dat voor de Eerste Kamerverkiezingen geldt dat in iedere provincie een kandidatenlijst moet worden ingediend. Voor het indienen van een lijst voor deze verkiezing geldt echter als grens de grens van het Europese deel van Nederland (alle provincies tezamen). De Kiesraad adviseert dit in de memorie van antwoord aan te passen.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur